

Amsterdam wil niet langer een inkomensfabriek zijn

door: Gabor Mooij

De Amsterdamse sociale dienst maakt momenteel een periode van ingrijpende veranderingen door. Door schade en schande wijzer geworden, heeft de stad het roer omgegooid en besloten zich een nieuw imago aan te meten. De Amsterdamse aanpak moeten voortaan worden gekenmerkt door resultaatgerichtheid en het principe 'werk boven inkomen'. De naam Sociale Dienst Amsterdam (SDA) heeft een te negatieve lading gekregen en verdwijnt. Achter deze veranderingen gaat een ingrijpende reorganisatie schuil. De nieuwe organisatie moet bedrijfsmatiger gaan werken en 500 van de 2000 fte's zullen verdwijnen. De hoofdstad wil met haar nieuwe aanpak toonaangevend worden in Nederland.

De SDA heeft een bijzonder hectische periode achter de rug. Dieptepunt was het onder curatele stellen van de dienst door minister Vermeend van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 2001. Het geduld van 'Den Haag' was op. Volgens het ministerie ging Amsterdam veel te gemakkelijk om met het toekennen van uitkeringen en het controleren van uitkeringssituaties. Daarnaast hielp de SDA volgens het ministerie veel te weinig mensen aan een betaalde baan. Wethouder Van der Aa bedacht daarop de Megabanenmarkt. In een grote hal in het westelijk havengebied meldden zich tussen oktober 2001 en mei 2002 ruim 40 000 uitkeringsgerechtigden.

Ruud IJzelendoorn, regiomanager Amsterdam Oud West a.i. voor de SDA: "Klanten moesten hun identiteitsbewijs meenemen en er werd gekeken of de gegevens daarvan klopten. Vervolgens werd met ze gekeken hoe werk te vinden of hoe actief te worden. De Megabanenmarkt zette een trend in waarbij we kritischer en prestatiegerichter zijn gaan kijken naar de klantenbestanden."

Ook na de Megabanenmarkt bleef er kritiek op de bedrijfsvoering van de SDA en de gemeente besloot tot verdergaande maatregelen. Besloten werd de naam SDA te vervangen door Dienst Werk en Inkomen (DWI). Deze nieuwe organisatie moet nog maar één doel voor ogen hebben: zoveel mogelijk cliënten aan een baan helpen. IJzelendoorn: "Het gemeentebestuur koos onomwonden voor een resultaatgerichte aanpak met als insteek werk boven inkomen."

De nieuwe organisatie

Het is de bedoeling dat de DWI vanaf 1 januari 2005 onder die naam gaat functioneren.

IJzelendoorn: "Vanaf die datum zijn in ieder geval de belangrijkste contouren van de nieuwe organisatie zichtbaar. Momenteel zitten we in een omvangrijk transformatieproces van de oude naar de nieuwe organisatie. Een eerste reden voor de verandering is dat we met de Wet werk en bijstand (WWB) eigen risicodragers zijn geworden. We krijgen jaarlijks één budget waar we het mee moeten doen. De oude organisatiestructuur is onvoldoende resultaatgericht om dat aan te kunnen. Ten tweede heeft de naam SDA zo'n negatieve lading gekregen dat de sociale dienst en de Amsterdamse politiek niet meer onder die naam verder willen. Onze uitdaging is dat we met de nieuwe organisatie koploper in Nederland willen worden en een toonaangevende organisatie willen neerzetten."

De gemeente wil de reorganisatie zo soepel mogelijk laten verlopen. "Dat betekent dat de klant er zo weinig mogelijk van mag merken. De vernieuwingen laten we zo stapsgewijs mogelijk verlopen."

De op gesubsidieerd werk gerichte NV Werk en het voor reïntegratie verantwoordelijke Maatwerk gaan geheel op in de DWI. "In totaal gaan er 500 fte's verloren. Van de huidige 2000 fte's binnen de drie organisaties blijven er 1500 over. De sociale dienst is nog bezig met een sociaal plan om voor een goede uitstroom van die mensen te zorgen."

Modern

Amsterdam heeft met de DWI voor een bedrijfsmatige werkwijze gekozen. "Het resultaat staat voorop. We zullen er alles aan doen om de omvang van ons klantenbestand terug te dringen. Dat willen we bereiken met een moderne en innovatieve organisatie. Daarbij hechten we zeer veel belang aan een bestuurbare organisatie. Amsterdam besteedt maar liefst één miljard euro per jaar aan haar sociale beleid. Dat is 20 procent van de gemeentebegroting. De uitgave van dat geld moet zo transparant

mogelijk verlopen. Uit maatschappelijk oogpunt en om het eigen risico, dat de WWB bij de gemeente heeft neergelegd, zoveel mogelijk te beperken.”

Marktplaatsen

Momenteel heeft de SDA de stad ingedeeld in negen regio's. Deze worden in de nieuwe structuur vervangen door de vijf marktplaatsen Centrum, Nieuw West, Noord, Zuid en Zuidoost. Een marktplaats bedient twee tot drie stadsdelen.

“De marktplaatsen zijn in feite bedrijfsverzamelgebouwen. In zo'n bedrijfsverzamelgebouw zitten in ieder geval het CWI en de DWI bij elkaar. Het is de bedoeling dat ook het UWV er nog bij komt.” Er zijn voorlopig nog geen bedrijven in te vinden. “Daar praten we wel over. Ik ben er persoonlijk een groot voorstander van dat ook uitzendbureaus en reïntegratiebedrijven zich vestigen op de marktplaatsen.”

IJzelendoorn zou graag meer samenwerking tussen de uitkerende instanties zien. “Het is zonde dat het CWI, het UWV en de gemeente ieder hun eigen ICT-systeem kennen, aparte klantenadministraties hebben en met eigen klantmanagers werken. Je zou een start kunnen maken met het werken met echt nog maar één loket. Dat is ook voor de klant beter. Die moet zich nu na zich bij het CWI te hebben gemeld, vervolgens nogmaals melden bij het UWV of bij de gemeente. Op termijn zou je ook de organisaties achter het loket veel meer samen moeten laten doen.”

De marktplaatsen gaan niet allemaal tegelijk van start. “Het marktplaats Nieuw West bijvoorbeeld is al actief. Dat in Zuidoost functioneert afgezien van wat organisatorische punten ook al. Stapsgewijs zullen ook de andere marktplaatsen actief worden. De bedoeling is dat ze medio 2006 alle vijf functioneren.”

Naast de fysieke marktplaatsen zijn er ook plannen voor een digitaal marktplaats. “De fysieke dienstverlening moet zoveel mogelijk ook digitaal beschikbaar komen.”

Toetsing en handhaving

Het controleren van de uitkeringsaanvragen is een belangrijke pijler van de nieuwe resultaatgerichte werkwijze. “Bij de intake toetsen we zo grondig mogelijk de rechtmatigheid van de aanvraag. Dit gebeurt overigens pas nadat er bij het CWI is gekeken of er direct werk is voor de aanvrager. Daarna beoordelen we bij alle individuele nieuwe aanvragen de woonsituatie van de aanvrager. Hierbij kijken we bijvoorbeeld of er geen delen van de woning zijn verhuurd of dat iemand samenwoont met een partner die een eigen inkomen heeft.”

De dubbele controle lijkt zijn vruchten af te werpen. “Door de eerste toetsing vanachter het bureau valt 25 tot 30 procent van de aanvragen af. De controle van de woonsituatie leidt er toe dat nog eens 10 tot 20 procent van de aanvragen afvalt. In totaal wijzen we zo'n 45 procent van de aanvragen af. Dat is veel.”

Mogelijk krijgen op termijn alle Amsterdamse uitkeringsgerechtigden een handhavingsambtenaar op bezoek. “Nu krijgen alleen nieuwe klanten bezoek van de handhaver. We bekijken momenteel of we dit ook gaan toepassen voor het hele klantenbestand. Het is een intensieve aanpak, maar je haalt de kosten er uit doordat je het misbruik en verkeerd gebruik van uitkeringen zoveel mogelijk tegengaat. Het is ook niet erg dat het wat kost, want dit is een belangrijke stok achter de deur om zoveel mogelijk mensen aan het werk te krijgen.”

In verhouding tot de vroegere werkwijze is er veel veranderd. “Vroeger werd er vooral gereageerd op signalen. Iemand meldde dat er in een buurt iets niet klopte. Vanuit het gelijkheidsbeginsel controleren we nu iedereen. Dat is eerlijker en het doet recht aan de economische situatie doordat we zo goed mogelijk letten op de besteding van gemeenschapsgeld.”

De individuele handhaving kan volgens IJzelendoorn al een succes worden genoemd. “In stadsdeel Oud West gebeurt het sinds vier maanden op deze manier. Het is duidelijk dat deze manier van werken zorgvuldiger en effectiever is dan de vroegere aanpak.”

Tijdens de huisbezoeken controleren de handhavingsambtenaren niet alleen de woonsituatie. “We kijken ook naar de sociale situatie. Als we schrijnende gevallen tegenkomen zorgen we bijvoorbeeld dat iemand bijzondere bijstand krijgt. In Oud West maken we indien nodig melding van sociale problemen bij het Sociaal meldpunt”.

Direct werk

Amsterdam wil de klanten die direct bemiddelbaar zijn, de zogenaamde A-route klanten, direct werk aanbieden. “De sociale dienst overweegt dit te gaan doen in de vorm van zogeheten werkarrangementen. Hierbij treedt iemand voor een half jaar bij een bedrijf in dienst met uitzicht op een vervolg. Het bedrijf krijgt hiervoor geld van de sociale dienst en de sociale dienst zorgt voor de noodzakelijke scholing en begeleiding. Als iemand na het half jaar in dienst blijft, ontvangt het bedrijf een bonus. Voor de werkarrangementen vindt een aanbesteding plaats waaraan reïntegratiebedrijven, uitzendbureaus, bedrijven en ook gemeentelijke bedrijven deel kunnen nemen.”

Tot nu toe hebben zich ongeveer tien bedrijven aangemeld voor de werkarrangementen. “Het gaat met name om samenwerkingsverbanden tussen reïntegratiebedrijven en uitzendbureaus. Per arrangement kan werk worden geboden aan 20 tot 50 mensen.”

Niet altijd is het mogelijk om mensen meteen volledig aan de slag te laten gaan. “Het kan zijn dat iemand naast werk ook een opleiding nodig heeft. Zo iemand kan dan een gecombineerd traject volgen. Daarnaast zijn er mensen die eerst alleen een opleiding of training moeten volgen voor ze weer kunnen werken. Er is ook een groep die alleen voor sociale activering in aanmerking komt. Dat zijn mensen die echt niet kunnen werken of door omstandigheden geen uitzicht hebben op een baan.” Deze groep is voor Amsterdam reeds lang een groot probleem. “Het is een belangrijke doelgroep voor de sociale dienst. Met als uitgangspunt ‘niemand aan de kant’ proberen we deze groep zo veel mogelijk te activeren.”

Reïntegratie

IJzelendoorn is bijzonder kritisch wat de huidige resultaten van de reïntegratiebedrijven betreft. “We willen dat de reïntegratiebedrijven veel meer mensen laten uitstromen naar werk. Op dit moment zijn het teveel trajectfabrieken. Ze bieden producten die veel geld kosten en die er meer lijken te zijn voor het traject dan voor het einddoel werk. Je ziet mensen allerlei trainingen volgen zonder dat ze uitstromen naar werk en later zie je ze bij een ander reïntegratiebedrijf weer exact hetzelfde doen.”

De sociale dienst volgt de reïntegratiebedrijven zeer kritisch. “Het toezicht is zeker niet vrijblijvend. De reïntegratiebedrijven worden hard op hun resultaten aangesproken. We stellen duidelijke eisen via de aanbesteding en oefenen een grondig toezicht uit op de uitvoering door de reïntegratiebedrijven. In de DWI wordt dat een taak van de managers van de marktpleinen.”

Ik denk dat de reïntegratiebedrijven veel slimmer zouden kunnen werken. “Ze zouden zich veel directer op werk kunnen richten. Ook zouden ze meer de mogelijke combinaties met uitzendbureaus en het MKB moeten benutten.”

Ook de DWI zal volgens IJzelendoorn zoveel mogelijk aansluiting moeten zoeken bij het bedrijfsleven. “We maken nog nauwelijks gebruik van de mogelijkheden die een gemeentelijk havenbedrijf, Schiphol of de veiling in Aalsmeer bieden. In Amsterdam zouden we samen kunnen werken met Economische Zaken om via die route afspraken te maken met het bedrijfsleven. Ook zouden we samen met het CWI meer contact moeten leggen met de verschillende bedrijfsverenigingen.”

Niet langer vrijblijvend

In de huidige Amsterdamse sociale aanpak is de vrijblijvendheid definitief voorbij. “Inactiviteit en fraude tolereren we absoluut niet meer. Streng toezicht aan de poort is daarbij heel belangrijk. “Ik ben het volledig eens met de politieke keuze voor werk boven inkomen. Iedereen moet wat terugdoen voor het inkomen dat hij krijgt. Dat betekent dat als wij een bijstandsuitkering verstrekken, we daarvoor een maatschappelijke bijdrage mogen verwachten. Al zou het maar het inschenken van koffie in het plaatselijke verpleeghuis zijn. Ik kan me ook beter vinden in het begrip algemeen geaccepteerde arbeid dan in passende arbeid. Ik vind dat iemand een baan niet alleen mag weigeren omdat hij of zij geen zin heeft in die baan. Overigens wil ik daarmee niet zeggen dat je volledig blind moet zijn voor iemands mogelijkheden en beperkingen.”

Het staat voor IJzelendoorn zonder meer vast dat de nieuwe situatie een verbetering is ten opzichte van het verleden. “In het verleden was de sociale dienst een inkomensfabriek. We waren heel goed in het verstrekken van de uitkering. Dat is niet meer het enige waar we goed in willen zijn. Het gaat om het leveren van prestaties en de insteek dat iedere euro telt. Dat vraagt ook om een cultuurverandering bij onze medewerkers.”